

colecția **monografii**

PROF. UNIV. DR. IOAN VIDA
DR. IOANA CRISTINA VIDA

PUTEREA EXECUTIVĂ
ȘI
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Ediția a III-a, revăzută și adăugită

Prof. univ. dr. IOAN VIDA
Dr. IOANA CRISTINA VIDA

PUTEREA EXECUTIVĂ ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Ediția a III-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
-2024-



Prefață

„Puterea executivă și administrația publică”, ajunsă la a 3-a ediție, este datorare să explice mutațiile produse în raporturile dintre Președintele României și Guvern, în organizarea și funcționarea celor două vârfuluri ale puterii executive, dar, mai ales, în statutul organelor centrale de specialitate ale administrației publice.

Un prim obiectiv al monografiei îl constituie stabilirea structurii administrației publice și configurarea puterii executive în România, pornindu-se de la prevederile Legii fundamentale, de la reglementările europene în domeniu, de la jurisprudență și de la pozițiile doctrinei de specialitate față de modul de punere în practică a dispozițiilor normative.

În acest context sunt supuse analizei instituția prezidențială și Guvernul, fiind trecute prin filtrul examenului critic rolul și atribuțiile acestora, precum și relațiile dintre aceste autorități ale puterii executive și celelalte componente ale puterilor publice.

Un al doilea obiectiv al lucrării monografice îl constituie clarificarea statutului organelor centrale de specialitate ale administrației publice, ca urmare a aplicării dispozițiilor constituționale și a unor acte obligatorii ale Uniunii Europene.

În urma acestui demers științific s-a constatat o schimbare profundă în acest domeniu: o parte a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și-au păstrat raporturile de subordonare față de Guvern sau ministere, iar altele au ieșit de sub subordonarea guvernamentală. În această ultimă categorie intră autoritățile administrative autonome, autoritățile autonome înființate prin legi sau ordonanțe de urgență și autoritățile de reglementare, pe care legiuitorul le-a numit uneori autonome, alteori independente sau și autonome și independente.

Cel de-al treilea obiectiv al lucrării își propune să evidențieze modul în care autonomia locală începe să prindă rădăcini și în România.

Pe fondul acestei cercetări științifice sunt puse în valoare transformările pozitive care au caracterizat structura puterii executive și a administrației publice, au fost subliniate unele neajunsuri, au fost formulate unele direcții ale evoluției viitoare ale acestor autorități statale și au fost făcute diverse propuneri, inclusiv *de lege ferenda* pentru susținerea lor organizatorică și normativă.

Autorii



Capitolul I

Considerații generale privind puterea executivă

Secțiunea 1. Fundamentarea puterii executive în lumina principiului separației puterilor în stat

Pe fundalul filosofiei secolului luminilor, principiul separației puterilor în stat a marcat cea mai importantă construcție teoretică, cu efecte pe planul practicii politice. Montesquieu, în celebra lucrare „L'Esprit des lois”, opunea puterii monarhice absolutiste un model apt să garanteze libertatea individuală. Esența acestui demers rezidă în despărțirea activităților statale – legislativă, executivă și judecătorească –, până atunci exercitate de o singură autoritate statală, în puteri încredințate unor entități statale distincte, apte să se controleze în mod reciproc, pentru a împiedica preeminența uneia în defavoarea alteia.

Semnificația acestui principiu filosofic a fost transpusă în termeni juridici, în special în dreptul constituțional, care i-a amplificat determinările și le-a transpus în planul practicii politice, găsindu-i amendamente care dau dimensiune democratică majorității statelor lumii de azi.

Principiul separației puterilor în stat nu a dispărut, dar aplicarea lui pe plan juridic se pliază azi la comandamente politice pe care Montesquieu nu le putea avea în vedere la data conceperii teoriei sale. Aplicarea rigidă a separației puterilor în stat în practica politico-juridică nu a fost niciodată posibilă, deoarece, pe plan teoretic, desființa principiul suveranității naționale, în virtutea căruia puterea aparține colectivității naționale și nu autorităților sau puterilor publice, prin care aceasta se exercită. Pe plan practic, separarea integrală a puterilor în stat este inoperantă, deoarece facilitează un blocaj instituțional, anihilează funcționarea puterilor în stat și poate duce la haos statal, ale cărui consecințe sunt distructive pentru statul în cauză. În literatura de specialitate, se subliniază că disocierea autorităților statale este un fapt dezirabil, dar posibilitatea fiecărei puteri de a concentra în mâinile sale exercitarea absolută a acestor atribuții este un fapt inadmisibil, care, în locul absolutismului monarhic unic, instaurează o triplă dictatură. De aceea, a fost admisă ideea lui Montesquieu, în virtutea căreia manifestările absolutiste ale uneia dintre puteri trebuie oprite numai prin acțiunile celorlalte puteri. Pe acest fundament, s-a

născut ideea de echilibru al puterilor în stat prin mijloace de control reciproc. Această ipoteză a separației și echilibrului puterilor în stat a fost și ea supusă amendărilor constituționale, deoarece echilibrul puterilor este o simplă măsură de siguranță care oprește manifestările dictatoriale ale unei puteri, dar el nu poate răspunde practicii politice și juridice a diverselor state care aplică principal separația puterilor în stat, dar care acceptă ca exercitarea funcției legislative să fie efectuată în comun de executiv și legislativ sau agreează prezența concomitentă a unei persoane în structurile legislative și executive. Pe acest fond, în teoria și practica activității statale, a apărut ideea colaborării și a echilibrului puterilor în stat, care se opune separării rigide a acestora. În noul context teoretic și practic, adunările constituante au recurs, într-o primă etapă, la separarea puterilor statale și la constituirea unor autorități publice distincte, fiecare în parte având rolul de a exercita o anumită putere statală: puterea legislativă, însărcinată cu exercitarea funcției legislative, puterea executivă, asociată funcției executive a statului, și puterea judecătorească, acestea corespunzându-i funcția de îndeplinire a justiției. Răspunzând unor asemenea comandamente, revizuirea Constituției României din 2003 nu numai că a dus la înscrierea principiului separației puterilor în Legea fundamentală, dar a consacrat și echilibrul acestora. În evoluția aplicării, pe plan juridic, a principiului separației puterilor în stat, s-a simțit nevoia ca, deasupra celor trei puteri, să apară o autoritate raționalizată și raționalizatoare care să le supună respectării Constituției. Așa a apărut în istoria primului Reich și în istoria celei de a treia republicii franceze ideea de control al constituționalității legilor, pentru ca, mai apoi, să asistăm la instituirea dreptului instanțelor judecătorești de a controla constituționalitatea legilor sau să se simtă nevoia unui judecător constituțional, care să asigure conformitatea acțiunii puterilor cu regulile fundamentale ale jocului politic stabilit de Constituție.

Relevăm această importantă idee, care nu putea fi prevăzută de către fondatorul principiului separației puterilor în stat, pentru simplul motiv că separația puterilor nu poate opri acțiunea singulară și nelimitată a unei puteri în cadrul funcției pe care o exercită, existând oricând posibilitatea ca o putere să o contracareze pe cealaltă. În plus, din practica regimurilor constituționale, care își revendică existența din principiul separației puterilor în stat, rezultă că niciodată această separație nu a fost perfectă și nici nu putea să fie pentru că ar fi blocat funcționarea sistemului politic; chiar și atunci când separația se vrea a fi una rigidă, specifică regimurilor prezidențiale, nu este posibilă funcționarea puterilor în stat în afara controlului reciproc; atunci când ne găsim în fața sistemelor politice parlamentare, colaborarea puterilor este mai mult decât evidentă, între executiv și legislativ existând cele mai largi punți de comunicare,

încât, în realitate, putem vorbi mai degrabă de o puternică interferență a unor funcții statale decât de o separație a puterilor în stat²⁷.

Secțiunea a 2-a. Noțiunea de putere executivă

În sens funcțional, puterea executivă se definește ca o putere distinctă a statului, alături de puterea legislativă și puterea judecătorească.

În conținutul acestei puteri există atribuții specifice, care fac obiectul activității unor autorități publice distincte. În rândul acestor atribuții, Jacques Cadart nominalizează: definirea politicii generale a țării, elaborarea proiectelor de legi necesare înfăptuirii acestei politici, adoptarea actelor normative și individuale necesare aplicării legilor, luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice, întreprinderea unor măsuri de executare materială, în materie de ordine publică, dispunerea teritorială a forțelor armate și a celor de poliție, precum și conducerea relațiilor internaționale. Aceste atribuții se exercită, în viziunea aceluiași autor, de către diverse organe care formează fie un executiv colegial, fie reprezintă o combinație între sistemul unipersonal și cel colegial²⁸.

Executivul cuprinde, în mod tradițional, două categorii de instituții: șeful statului și Guvernul, indiferent că acestea coexistă sau nu, atunci când coexistă îndeplinind funcții partajate și responsabilități diferite²⁹.

Spre deosebire de majoritatea reprezentanților dreptului constituțional, unii autori de drept administrativ exclud ideea de „executiv”, înlocuind-o cu cea de funcție administrativă. În înțelesul acestora, funcția administrativă este considerată în mod tradițional ca una dintre cele trei funcții ale statului, alături de funcția legislativă și de funcția jurisdicțională³⁰.

În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administrația nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia. În argumentarea acestei susțineri se arată că executivul are o serie de

²⁷ Asupra criticii teoriei separației puterilor în stat, a se vedea Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat* –, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 53 și urm.; Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 11 și urm.

²⁸ A se vedea Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I, Economica, Paris, 1990, p. 342.

²⁹ A se vedea Charles Debbsch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Ponter, Jean-Claude Ricci, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 3^e éditions, Economica, Paris, 1990, p. 110.

³⁰ A se vedea André de Laubadère, *op. cit.*, p. 229.